

**ZALECENIE RADY****z dnia 12 lipca 2016 r.****w sprawie krajowego programu reform Polski na 2016 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2016 r.**

(2016/C 299/04)

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 121 ust. 2 i art. 148 ust. 4,

uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych <sup>(1)</sup>, w szczególności jego art. 9 ust. 2,

uwzględniając zalecenie Komisji Europejskiej,

uwzględniając rezolucje Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając konkluzje Rady Europejskiej,

uwzględniając opinię Komitetu Zatrudnienia,

uwzględniając opinię Komitetu Ekonomiczno-Finansowego,

uwzględniając opinię Komitetu Ochrony Socjalnej,

uwzględniając opinię Komitetu Polityki Gospodarczej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W dniu 26 listopada 2015 r. Komisja przyjęła roczną analizę wzrostu gospodarczego, rozpoczynając tym samym europejski semestr na rzecz koordynacji polityki gospodarczej w 2016 r. Priorytety określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego zostały zatwierdzone przez Radę Europejską w dniach 17–18 marca 2016 r. W dniu 26 listopada 2015 r. na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 <sup>(2)</sup> Komisja przyjęła sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania, w którym nie wskazała Polski jako jednego z państw członkowskich, w przypadku których przeprowadzona zostanie szczegółowa ocena sytuacji.
- (2) Sprawozdanie krajowe na 2016 r. dotyczące Polski zostało opublikowane w dniu 26 lutego 2016 r. Zawarto w nim ocenę postępów Polski w realizacji zaleceń dla tego kraju, przyjętych przez Radę w dniu 14 lipca 2015 r., oraz postępów Polski w realizacji jej krajowych celów w ramach strategii „Europa 2020”.
- (3) W dniu 28 kwietnia 2016 r. Polska przedłożyła swój krajowy program reform na 2016 r. oraz swój program konwergencji na 2016 r. W celu uwzględnienia powiązań między tymi dwoma programami poddano je jednoczesnej ocenie.
- (4) Odpowiednie zalecenia dla poszczególnych krajów znalazły odzwierciedlenie w programowaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020. Jak przewidziano w art. 23 rozporządzenia

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 209 z 2.8.1997, s. 1.

<sup>(2)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Dz.U. L 306 z 23.11.2011, s. 25).

Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013<sup>(1)</sup>, Komisja może zwrócić się do państwa członkowskiego z wnioskiem o dokonanie przeglądu oraz zaproponowanie zmian w umowie partnerstwa i odpowiednich programach wówczas, gdy jest to konieczne do wsparcia realizacji stosownych zaleceń Rady. Komisja przedstawiła dalsze szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania przez nią tego przepisu w wytycznych w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyłym zarządzaniem gospodarczym.

- (5) Polska jest obecnie objęta funkcją zapobiegawczą paktu stabilności i wzrostu. W swoim programie konwergencji na 2016 r. rząd planuje, że deficyt nominalny wzrośnie z 2,6 % PKB w 2015 r. do 2,9 % PKB w 2017 r., a następnie spadnie do 1,3 % PKB w 2019 r. Przewiduje się, że średniookresowy cel budżetowy – deficyt wynoszący 1 % PKB w kategoriach strukturalnych – nie zostanie osiągnięty do 2019 r., tj. w okresie objętym programem. W programie konwergencji zakłada się, że relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wzrośnie z 51,3 % w 2015 r. do 52,5 % w 2017 r., po czym spadnie do 50,4 % w 2019 r. Scenariusz makroekonomiczny, na którym oparto te prognozy budżetowe, jest wiarygodny dla 2016 r. i optymistyczny w odniesieniu do późniejszego okresu. Prognoza Komisji z wiosny 2016 r. wskazuje na ryzyko wystąpienia znaczącego odchylenia od zalecanej korekty w 2016 r. oraz – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – w 2017 r. Opierając się na swojej ocenie programu konwergencji oraz biorąc pod uwagę prognozę Komisji z wiosny 2016 r., Rada jest zdania, że istnieje ryzyko niespełnienia przez Polskę warunków paktu stabilności i wzrostu. W związku z tym konieczne będą dalsze działania, aby zapewnić spełnienie tych warunków w latach 2016 i 2017.
- (6) Polska jest jedynym państwem członkowskim, w którym nie istnieje w pełni niezależna rada budżetowa i które nie ogłosiło planów utworzenia takiej rady, chociaż posiada niezależne instytucje budżetowe wykonujące niektóre jej funkcje. Obok progno ostrożnościowego dotyczącego długu publicznego, który jest określony w polskiej Konstytucji, Polska wprowadziła w 2013 r. stabilizującą regułę wydatkową, która została po raz pierwszy w pełni zastosowana w budżecie na 2015 r. Reguła ta została jednak zmieniona w grudniu 2015 r. i będzie umożliwiać wyższe wydatki, w szczególności w obecnym środowisku gospodarczym o niskiej inflacji. Istnieją znaczące zagrożenia dla stabilności finansów publicznych w dłuższej perspektywie ze względu na niekorzystną wyjściową sytuację budżetową i przewidywany wzrost kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa, który dotyczy głównie wydatków na ochronę zdrowia. Z punktu widzenia zdolności obsługi zadłużenia – przy założeniu niezmiennego kursu polityki – ryzyko budżetowe w perspektywie średniookresowej jest wysokie w związku z prognozowanym wzrostem wysokości długu.
- (7) Zakłada się, że w 2015 r. dochody z podatku VAT w relacji do PKB pozostały na niskim poziomie, mimo wprowadzonych do tej pory środków, które obejmują mechanizm odwrotnego obciążenia oraz solidarną odpowiedzialność nabywcy tzw. towarów wrażliwych z ich dostawcą dotyczącą zapłaty podatku VAT. Zwiększenie poboru podatku VAT oraz zwalczanie oszustw związanych z VAT stanowią priorytety dla rządu – obecnie przygotowana jest strategia w tym zakresie. Oczekuje się, że strategia ta obejmie środki takie jak nowe narzędzia informatyczne służące do wykrywania i zwalczania oszustw związanych z VAT oraz reformę administracji podatkowej. W styczniu 2017 r. zostanie obniżony limit transakcji gotówkowych między przedsiębiorstwami. Polska wciąż boryka się z długotrwałym problemem niskiej efektywności administracji podatkowej. Wskaźnik kosztów poboru, tzn. relacja kosztów administracyjnych do pobranych dochodów podatkowych netto, jest najwyższy w Unii.
- (8) Polska w dalszym ciągu stosuje obniżone stawki VAT w przypadku wielu towarów i usług. Praktyka ta przyczynia się do utraty dochodów i zmniejsza skuteczność systemu VAT. Dowody sugerują, że obniżone stawki VAT nie są skutecznym instrumentem polityki społecznej, w szczególności dlatego, że nie są specjalnie ukierunkowane na potrzeby gospodarstw domowych w trudnej sytuacji. Zwykle subsydują one w znaczącym stopniu zamożnych podatników. Przyjmuje się, że świadczenia społeczne i podatek dochodowy są lepiej ukierunkowane, a w związku z tym lepiej nadają się do osiągnięcia celów redystrybucyjnych. Dochody potencjalnie utracone wskutek obniżonych stawek VAT i fakultatywnych zwolnień należą do najwyższych w Unii.
- (9) Pomimo niedawnej poprawy sytuacji przed polskim rynkiem pracy stoją znaczące wyzwania – starzenie się siły roboczej, niska wydajność i duża segmentacja rynku pracy. Dokładają się do tego słabości systemu edukacji. Chociaż system edukacji w Polsce uległ w ostatnich latach znaczącej poprawie, wciąż nie przynosi pożądaných rezultatów, jeżeli chodzi o rozwój u uczniów umiejętności przekrojowych, które są niezbędne na szybko zmieniającym się rynku pracy i konieczne dla innowacji. Średnia pozycja szkolnictwa wyższego i nauki w Polsce jest stosunkowo niska, co niekorzystnie wpływa na jakość nauczania i badań naukowych. Stopień umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego jest bardzo ograniczony, zarówno pod względem liczby zagranicznych

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320).

studentów, jak i udziału w międzynarodowej współpracy naukowej. Model finansowania szkolnictwa wyższego niedostatecznie sprzyja jakości, ponieważ opiera się w dużym stopniu na sporządzonych w przeszłości rankingach uczelni i wskaźnikach liczbowych, takich jak liczba studentów i nauczycieli akademickich. Zdaniem pracodawców, absolwentom brak jest umiejętności przekrojowych, takich jak umiejętności rozwiązywania problemów, krytycznego myślenia lub pracy zespołowej. Uczestnictwo w procesie uczenia się przez całe życie jest niskie, a kształcenie i szkolenie zawodowe nie odpowiadają potrzebom rynku.

- (10) Pomimo znaczącego wzrostu dostępności wychowania przedszkolnego i popytu na nie w ostatnich latach, dostępność usług opieki nad małymi dziećmi jest jedną z najniższych w Unii. Podwyższenie wieku obowiązku szkolnego do siedmiu lat oraz zniesienie obowiązku przedszkolnego dla pięcioletków w połączeniu z nowym dodatkiem na dzieci może niekorzystnie wpłynąć na uczestnictwo w rynku pracy, szczególnie w przypadku kobiet, i wymaga ścisłego monitorowania.
- (11) W 2015 r. odnotowano wprawdzie duży wzrost zatrudnienia na czas nieokreślony, ale odsetek umów o pracę na czas określony w Polsce jest jednym z największych w Unii. Polska niedawno wprowadziła liczne środki w celu ograniczenia segmentacji rynku pracy. Dokonano nowelizacji kodeksu pracy, zwiększono obciążenia socjalne związane z niektórymi umowami cywilnoprawnymi, a w styczniu 2017 r. planowane jest wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej dla osób zatrudnionych na umowę cywilnoprawną. Niektóre elementy kodeksu pracy zniechęcają jednak pracodawców do zatrudniania pracowników na podstawie umowy na czas nieokreślony, w związku z czym ten typ umowy o pracę pozostaje mało rozpowszechniony. Wynika to przede wszystkim ze złożoności prawa pracy i wysokich ukrytych kosztów zwolnień w przypadku takich umów. Są to między innymi wysokie koszty proceduralne, koszty związane z długotrwałymi i niepewnymi mechanizmami rozwiązywania sporów oraz przepisy takie jak specjalna ochrona starszych pracowników przed zwolnieniami.
- (12) Preferencyjne sektorowe systemy zabezpieczenia społecznego, w szczególności wysoko dotowane systemy emerytalno-rentowe dla rolników i górników, wiążą się z wysokimi kosztami budżetowymi i mogą przyczynić się do zmniejszenia mobilności siły roboczej. Liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) powoli maleje od 2007 r. – zgodnie z przewidywaniami rządu w 2019 r. wyniesie ona 1,18 mln; liczba beneficjentów świadczeń emerytalnych z KRUS wynosi natomiast 1,229 mln i będzie prawdopodobnie rosnąć do 2018 r. Od 2011 r. wydatki na KRUS ponoszone przez budżet państwa pozostawały na niezmiennym poziomie 1 % PKB. Rolnicy nie podlegają powszechnemu obowiązkowi podatkowemu i nie mają obowiązku prowadzić ksiąg rachunkowych; poziom samofinansowania KRUS jest niski. W 2014 r. w Polsce istniało 1,382 mln gospodarstw rolnych, z których 52 % było mniejsze niż 5 ha (dane GUS). Górnicy są wyłączeni z powszechnego publicznego systemu emerytalnego o zdefiniowanej składce i przysługują im specjalne preferencyjne emerytalne współczynniki mnożnikowe, które w skali roku generują znaczące koszty dla finansów publicznych, sięgające ponad 0,5 % PKB. Niekorzystne perspektywy demograficzne już teraz przekładają się na spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Bardzo ważne jest zatem podtrzymanie pozytywnego trendu w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza jeśli chodzi o starszych pracowników, również w celu utrzymania adekwatności i stabilności publicznego systemu emerytalnego. Chociaż średni rzeczywisty wiek przejścia na emeryturę wzrósł w ostatnich latach, to jest on wciąż znacząco niższy od ustawowego wieku emerytalnego. Podwyższenie rzeczywistego wieku przejścia na emeryturę ma zatem kluczowe znaczenie dla społecznej adekwatności przyszłych świadczeń emerytalnych i długoterminowej stabilności finansów publicznych, a także dla zwiększenia uczestnictwa w rynku pracy.
- (13) Pomimo znacznych inwestycji przeprowadzonych w ostatnich latach wciąż utrzymują się wąskie gardła i niewydolność sieci transportu i łączności oraz sieci energetycznych. Na działalność inwestycyjną wpływają niekorzystnie bariery związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, opodatkowaniem, warunkami działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, a także przewlekłością procesu egzekwowania umów. Słabe zdolności w zakresie zarządzania i administracji mają niekorzystny wpływ na realizację w odpowiednich terminach inwestycji w sektorze kolejowym oraz innych inwestycji w infrastrukturę transportową, energetyczną i telekomunikacyjną. Polską gospodarkę nadal cechuje wysoka energochłonność i emisyjność dwutlenku węgla – poprawa efektywności energetycznej mogłaby zatem przynieść znaczące korzyści. Instalacje wytwórcze energii elektrycznej starzeją się i pozostają w dużym stopniu uzależnione od węgla. Polska sieć energetyczna jest w niedostatecznym stopniu połączona z sieciami krajów sąsiadujących. Planowane na dzień 1 stycznia 2016 r. wejście w życie systemu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych opóźniło się, prowadząc do braku pewności inwestycyjnej. Jednym z głównych czynników hamujących inwestycje, zwłaszcza budowlane, jest bardzo niski stopień pokrycia obszaru Polski planami zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu gmin, oraz niestabilność tych planów, a także nadmierna regulacja oraz niespójności regulacyjne i administracyjne utrudniające wydawanie pozwoleń na budowę.
- (14) W ramach europejskiego semestru Komisja przeprowadziła wszechstronną analizę polityki gospodarczej Polski, którą opublikowała w sprawozdaniu krajowym na 2016 r. Komisja oceniła również program konwergencji i krajowy program reform, a także działania następcze podjęte w odpowiedzi na zalecenia skierowane do Polski w poprzednich latach. Wzięła ona pod uwagę nie tylko ich znaczenie dla stabilnej polityki budżetowej

i społeczno-gospodarczej w Polsce, ale także ich zgodność z przepisami i wytycznymi UE, mając na uwadze konieczność wzmocnienia ogólnego zarządzania gospodarczego w UE poprzez wnoszenie na szczeblu UE wkładu w przyszłe decyzje krajowe. Zalecenia w ramach europejskiego semestru znajdują odzwierciedlenie w zaleceniach 1–3 poniżej.

- (15) W świetle powyższej oceny Rada przeanalizowała program konwergencji, a jej opinia <sup>(1)</sup> znajduje odzwierciedlenie w szczególności w zaleceniu 1 poniżej,

NINIEJSZY ZALECA Polsce podjęcie w latach 2016 i 2017 działań mających na celu:

1. Dokonanie rocznego dostosowania budżetowego w latach 2016 i 2017 w wysokości 0,5 % PKB prowadzącego do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego. Wzmocnienie ram budżetowych, w tym poprzez ustanowienie niezależnej rady budżetowej. Usprawnienie poboru podatków poprzez zapewnienie poprawy przestrzegania przepisów dotyczących podatku VAT oraz ograniczenie nadmiernego stosowania obniżonych stawek VAT.
2. Zapewnienie stabilności i adekwatności systemu emerytalnego oraz zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy poprzez rozpoczęcie reformy preferencyjnych systemów emerytalno-rentowych, usunięcie przeszkód dla bardziej trwałych form zatrudnienia oraz lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy.
3. Podjęcie działań w celu usunięcia przeszkód dla inwestycji w infrastrukturę transportową i energetyczną oraz inwestycji infrastrukturalnych w sektorze budowlanym, a także zwiększenie stopnia pokrycia obszarów gmin planami zagospodarowania przestrzennego.

Sporządzono w Brukseli dnia 12 lipca 2016 r.

*W imieniu Rady*  
*P. KAŽIMÍR*  
*Przewodniczący*

---

<sup>(1)</sup> Na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1466/97.